Die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage nach der württembergischen, preußischen, badischen und sächsischen Gesetzgebung.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Erwin Poensgen
Referendar in Cöln.

ACAD. LOVAN. BIBL.

Borna - Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1910.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung: Allgemeiner Ausgangspunkt 1

Hauptteil: I. Abgrenzung des Begriffs der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage gegenüber den übrigen Verwaltungsstreitsachen 5

II. Bestimmung der sächlichen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte für die Anfechtungsklage 8

§ 1. Allgemeines 8

§ 2. Württembergische Gesetzgebung 10

§ 3. Sächsische Gesetzgebung 11

§ 4. Badische Gesetzgebung 14

§ 5. Preußische Gesetzgebung 19

III. Beschränkung der auf die Anfechtungsklage erfolgenden Nachprüfung auf die Rechtsfrage 27

§ 1. Württembergische Gesetzgebung 27

§ 2. Sächsische Gesetzgebung 30

§ 3. Preußisch-badische Gesetzgebung 33

Schlußbemerkung 41

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546813_0086

Literaturverzeichnis.

Apelt, Sächsisches Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 19. 7. 1900. Leipzig 1901.

Anschütz, Verwaltungsrecht. In „Kultur der Gegenwart, ihre Entwicklung und ihre Ziele", herausgegeben von Paul Hinneberg. Teil 2 Abt. 8: Systematische Rechtswissenschaft, von R. Stammler, R. Sohm, K. Gareis, V. Ehrenberg, L. v. Bahr, L. v. Seuffert, F. v. Liszt, W. Kahl, P. Laband, G. Anschütz, E. Bernatzik, F. v. Martitz. Leipzig 1906.

Brauchitsch, Die neueren preußischen Verwaltungsgesetze, herausgegeben von Braun-Behrens. Nach dem Tode des Verfassers umgearbeitet, fortgeführt und herausgegeben von Studt. Bd. 6. Berlin 1906.

Entscheidungen des Kgl. Preuß. Oberverwaltungsgerichts, herausgegeben von Jebens. Berlin 1877—1908.

Gneist, Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgeschichte in Deutschland. Berlin 1879.

Goez, Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg. Tübingen 1902.

Hohl, Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg. Stuttgart 1877.

Jahrbücher des Sächs. Oberverwaltungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Gerichtshofes. Leipzig 1901—1909.

Kopp, Gesetze über die innere Verwaltung in Baden. Emmendingen 1896.

Kunze, Verwaltungsstreitverfahren. Berlin 1908.

Kunze-Kautz, Die Rechtsgrundsätze des Preuß. Oberverwaltungsgerichts. Bd. 1 1897, Bd. 2 1898, Ergänzungsbd. 1899. Berlin.

Mayer, Otto, Das deutsche Verwaltungsrecht. Bd. 1 der Abt. 6 des Systematischen Handbuchs der deutschen Rechtswissenschaft, herausgegeben von Karl Binding. Leipzig 1895.

Meyer, Georg, Verwaltungsrecht. 2. Aufl. Leipzig 1893.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Nach dem Tode des Verfassers in 6. Aufl. bearbeitet von Anschütz. Leipzig 1905.

v. Meier, Ernst, Verwaltungsrechtspflege. In Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, begründet von Franz v. Holtzendorff, unter Mitwirkung von G. Anschütz, L. v. Bahr, E. Beling, herausgegeben von Josef Kohler, Bd. 2 6. Aufl. Berlin 1904.

Müller, Begriffe der Verwaltungsrechtspflege und des Verwaltungsstreitverfahrens nach preußischem Recht. Berlin 1895.

v. Sarwey, Öffentliches Recht und Verwaltungsrechtspflege. Tübingen 1880.

Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung. Leipzig 1884.

Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht. Tübingen 1906.

Verhandlungen der Ständeversammlung des Großherzogtums Baden in der Landtagssession 1883/84. Enthaltend die Beilagen zu den Protokollen der II. Kammer, von ihr selbst herausgegeben. Karlsruhe 1884.

Wielandt, Die Rechtsprechung des Großherzogl. Badischen Verwaltungsgerichtshofes. Bd. 1 1864—1890, Bd. 2 1891 bis 1895, Bd. 3 1896—1898. Karlsruhe.

Wielandt, Neues badisches Bürgerbuch. Sammlung der wichtigsten Gesetze und Verordnungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Großherzogtums Baden nebst den einschlägigen Gesetzen des Deutschen Reiches. 8., neubearbeitete Aufl. Bd. 1. Heidelberg 1907.

Einleitung.

Die Ausübung der Verwaltungsrechtspflege hat begrifflich zur Voraussetzung, daß die Verwaltung nicht nur nach freiem Ermessen erfolgen darf, sondern in ihrer Tätigkeit durch gesetzliche Schranken gebunden ist. Wo keine für die Verwaltung maßgebenden Grundsätze des objektiven Rechts und deshalb auch keine durch dieses erzeugte subjektiven Rechte der einzelnen auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts bestehen, da fehlen die Grundlagen ihrer Wirksamkeit.

In den deutschen Einzelstaaten bildete sich eine eingehende, die Tätigkeit der Verwaltung regelnde Verwaltungsgesetzgebung erst aus, nachdem mit dem Übergang der absoluten zur konstitutionellen Staatsform die sogen. Grundrechte der Staatsangehörigen gesetzlich festgestellt und so Schranken für die verwaltende Tätigkeit des Staates bestimmt worden waren.[1])

Aber die Einhaltung des durch die Verwaltungsgesetze beschränkten Machtkreises der Verwaltungsbehörden war diesen selbst in die Hand gegeben. Die letzte Entscheidung in allen Verwaltungsangelegenheiten

---

[1]) Über den Begriff der Grundrechte vgl. Georg Meyer, Staatsrecht S. 799ff.

einschließlich derjenigen, in denen es sich um die Anwendung von Rechtssätzen handelt, lag bei der obersten Verwaltungsbehörde, der Ministerialinstanz. Eine von den Verwaltungsbehörden unabhängige Instanz, die die Gesetzmäßigkeit ihres Handelns geprüft hatte, gab es nicht.

Das Bedürfnis nach einer solchen machte sich jedoch im Laufe der Zeit geltend, besonders da, wo die Einführung der Verfassung die Gefahr einer parteimäßigen Handhabung der Staatshoheitsrechte im Sinne der jeweils herrschenden Partei nahe brachte, und wo die Verwaltungsbehörden, im Interesse schneller Geschäftserledigung aus der kollegialen immer mehr in die bureaukratische Form umgestaltet, damit eine wesentliche Garantie unparteiischer Rechtsprechung eingebüßt hatten.[2])

In verschiedener Weise suchten die Gesetzgebungen eine Rechtskontrolle über die Verwaltung zu schaffen. Teils wurden entgegen dem Grundsatze der Trennung von Justiz und Verwaltung die ordentlichen Gerichte mit der Entscheidung über gewisse Fragen des öffentlichen Rechts betraut.[3])

---

[2]) vgl. Ernst v. Meier S. 730 und Georg Meyer, Verwaltungsrecht S. 40; Gneist (Rechtsstaat S. 284) sagt sogar allgemein, daß jede konstitutionelle Ministerialverwaltung mehr oder weniger zu einer Parteiverwaltung werde.

[3]) So war in Kurhessen der Rechtsweg eröffnet gegen jeden unberechtigten Eingriff der Staatsgewalt in die natürliche Freiheit

Teils wurde eine besondere Entscheidungsstelle geschaffen. So in Württemberg, wo der Geheime Rat unter Zuziehung der Vorstände des Obertribunals über Rekurse gegen Verfügungen der Departementsminister entschied.[4])

Erst nach und nach brach sich der Gedanke Bahn, zur Ausübung der Verwaltungsrechtspflege Verwaltungsgerichte zu errichten[5]) und das vor ihnen geltende Verfahren zu regeln.

Da, wo eine Verwaltungsrechtspflege mit Verwaltungsgerichten geschaffen wurde, ist aber die Landesgesetzgebung sowohl hinsichtlich der Organisation als auch in bezug auf die Art und Weise, wie sie die sachliche Zuständigkeit feststellt, in keineswegs einheitlicher Weise vorgegangen. Diese Abweichung der Landesgesetze untereinander beruhen teils darauf, daß sie in ihrem Geltungsgebiet bereits Einrichtungen vorfanden, an die sie anknüpften, teils darauf, in welchem Maße sie den von der Wissenschaft aufgestellten Postulaten

---

und das Eigentum von Privatpersonen; vgl. Georg Meyer, Staatsrecht S. 662. Art. 180 RV. von 1849 stellte sogar die Aufsicht der Justiz über die Verwaltung als allgemeinen Grundsatz auf, indem er bestimmte: Die Verwaltungsrechtspflege hört auf, über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.

[4]) vgl. Art. 60 württemb. VU., zitiert bei Goez S. 31; vgl. ferner Georg Meyer, Verwaltungsrecht S. 38.

[5]) vgl. Georg Meyer S. 40f.

Rechnung getragen haben.[6]) Es ist daher oft unmöglich, im Gebiet der Verwaltungsrechtspflege der deutschen Staaten allgemeingültige Begriffe aufzustellen. Es erwächst dann die Aufgabe, bei solchen Rechtserscheinungen, welche die Landesgesetze in abweichender Weise ausgebildet haben, neben den gemeinschaftlichen Gesichtspunkten deren Verschiedenheiten hervorzuheben.

Auch die vorliegende Untersuchung will sich mit einer solchen Rechtserscheinung beschäftigen, die sich in den einzelnen Gesetzen in verschiedener Gestaltung zeigt. Zuvor gilt es, diese gegenüber dem Kreise der Verwaltungssachen (Verwaltungsbeschlußsachen), die überhaupt für die Verwaltungsrechtspflege in Betracht kommen — den Verwaltungsstreitsachen — abzugrenzen.

---

[6]) Die deutschen Einzelstaaten, die eine Verwaltungsrechtspflegegesetzgebung im ausgeführten Sinne besitzen, sind aufgezählt bei Georg Meyer, Staatsrecht S. 673; dazu kommt Oldenburg seit dem 9. 5. 1906.

I.

Es gibt Verwaltungsstreitsachen, bei denen eine Rechtsprechung lediglich zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Rechtsordnung, also des objektiven Rechts erfolgt.[7]) Meist aber handelt es sich nicht bloß um objektives Recht, sondern die Rechtsprechung erfolgt gleichzeitig zum Schutze aus dem objektiven Rechte erwachsener subjektiver Rechte.

Diese Verwaltungsstreitsachen, bei denen auch subjektives Recht in Frage steht, lassen sich in zwei Gruppen teilen. Bei der ersten stehen sich zwei Rechtssubjekte — Privatpersonen oder Korporationen des öffentlichen Rechts — als gleichberechtigte Parteien gegenüber. Diese Angelegenheiten führen den Namen Parteistreitigkeiten des öffentlichen Rechts.[8]) Im Gegensatz zu diesen stehen als zweite Gruppe diejenigen Verwaltungsstreitigkeiten, wo auf der einen Seite ein individuellberechtigtes Subjekt der das öffentliche Interesse vertretenden Staatsgewalt gegenübertritt.[9])

---

[7]) vgl. Otto Mayer S. 164 und Georg Meyer, Verwaltungsrecht S. 51 Anm. 8.

[8]) s. Otto Mayer S. 182; Sarwey S. 113.

[9]) Bei dieser Einteilung, die derjenigen von Georg Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1 S. 51 folgt, wird unterstellt, daß nur An-

Zweck der Klage ist hier die Aufhebung einer Verfügung der Staatsgewalt, durch die der einzelne in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Diese Klage führt keinen einheitlichen Namen. In der Wissenschaft geht sie unter der Bezeichnung Rechtskontrolle, Rechtsbeschwerde,[10]) Verwaltungsklage. Otto Mayer gibt ihr den Namen Anfechtungsklage,[11]) und als solche findet sie sich im sächsischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege bezeichnet. Ihr Wesen wird durch diesen Namen wohl am besten getroffen, und er soll daher im folgenden allein Anwendung finden.

Die Anfechtungsklage und die Gestaltung, die sie in den Gesetzen von Württemberg,[12]) Preußen,[13]) Baden[14]) und Sachsen[15]) gefunden hat, zu untersuchen, stellt sich

---

gelegenheiten, in denen eine Rechtsprechung zu erfolgen hat, Verwaltungsstreitsachen sein können. Das Gesetz kann aber auch Angelegenheiten, für die freies Ermessen bestimmend ist, den Verwaltungsgerichten zuweisen. Näheres bei Otto Mayer S. 164ff. Die folgende Untersuchung wird diese Frage näher beleuchten.

[10]) Sarwey S. 114 im Anschluß an das württembergische Gesetz.

[11]) s. Otto Mayer S. 192.

[12]) Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege v. 16. 12. 1876.

[13]) Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. 7. 1883; Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden v. 1. 8. 1883.

[14]) Gesetz, die Verwaltungsrechtspflege betr. v. 14. 6. 1884.

[15]) Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege v. 19. 7. 1900.

die vorliegende Arbeit zur Aufgabe.[16]) Dabei ist vorwegzunehmen, daß nur das sächsische und das württembergische Gesetz eine Unterscheidung von Parteistreitigkeiten und Anfechtungsklagen machen, während das preußische und das badische Gesetz eine derartige Einteilung der Verwaltungsstreitsachen nicht kennen.

---

[16]) Dabei ist diejenige Anfechtungsklage gemeint, die dem Schutz der individuellen Rechtssphäre dient. Im Gegensatz dazu führt auch diejenige Klage, die zur Aufrechterhaltung nur objektiven Rechts dient, wie sie z. B. der Vorsitzende eines Selbstverwaltungsorgans gegen dessen Beschluß richtet, zuweilen den Namen Anfechtungsklage; vgl. z. B. sächs. VRPflG. § 77; ferner im preußischen Recht s. Stengel S. 492. Diese Klage scheidet für die folgende Untersuchung aus.

II.

§ 1.

Nicht alle Verwaltungsakte, welche eine Rechtsprechung erfordern, werden den Verwaltungsgerichten im Verwaltungsstreitverfahren zur Erledigung zugewiesen, sind also Verwaltungsstreitsachen. Vielmehr ist das Regelmäßige, daß Verwaltungsakte, auch wenn sie nach rechtlichen Gesichtspunkten zu entscheiden sind,[17]) durch die Verwaltungsbehörden im Beschlußverfahren ergehen und im Beschwerdeweg angegriffen werden können. Die Bestimmung des Kreises der Angelegenheiten, welche die Verwaltungsgerichte im Verwaltungsstreitverfahren zu entscheiden haben, erfolgt vielmehr durch eine Auswahl, die das Gesetz trifft.[18]) Dabei sind der Landes-

---

[17]) Bei den meisten Verwaltungssachen ist dies der Fall. „Von hundert Sachen, die bei einem Landratsamt eingehen", sagt Ernst v. Meier in Enzyklopädie S. 730, „sind vielleicht neunzig nach objektiven Rechtsnormen zu entscheiden."

[18]) Daß das Gesetz positiv bestimmen kann, daß auch Akte des freien Ermessens von den Verwaltungsgerichten entschieden werden, ist schon S. 5 Anm. 9 erwähnt. Andererseits überläßt es § 13 GVG. der Landesgesetzgebung, nicht nur Verwaltungssachen, sondern auch rein bürgerliche Streitigkeiten an die Ver-

gesetzgebung durch Reichsgesetz einige Schranken gezogen.

Einmal dürfen nach § 4 EG. z. ZPO. Streitigkeiten, in denen der Staat nicht als Träger der Staatsgewalt, sondern als privatrechtliches Subjekt auftritt, dem Rechtsweg durch die Landesgesetzgebung nicht entzogen werden.

Strafsachen mit Ausnahme der Disziplinarsachen gehören vor die ordentlichen Gerichte (§ 3 EG. z. StPO.).

Endlich sind kraft reichsgesetzlicher Vorschrift in denjenigen Staaten, die eine Verwaltungsrechtspflege besitzen, eine Reihe von öffentlichrechtlichen Streitigkeiten im Verwaltungsstreitverfahren zu entscheiden.

Unter Einhaltung dieser Vorschriften liegt es im Ermessen der Landesgesetzgebung, den Kreis der Verwaltungsstreitsachen zu bestimmen. Diese Bestimmung kann in der Weise erfolgen, daß durch eine allgemeine Formel, eine Generalklausel, festgelegt wird, welche Verwaltungsangelegenheiten Verwaltungsstreitsachen sein sollen. Diese können aber auch durch Einzelaufzählung (Enumerationsmethode) bestimmt sein. Beide Arten können auch gemischt erscheinen, indem die Enumerationsmethode dazu dient, von den durch die Generalklausel umfaßten Fällen Ausnahmen zu bestimmen oder

---

waltungsgerichte zu übertragen (Kunze S. 3ff.). Natürlich gilt dies nur so weit, als reichsgesetzliche Bestimmungen nicht entgegenstehen.

daneben noch für weitere Fälle die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte festzusetzen.

§ 2.

Nur Württemberg und Sachsen legen ihren Gesetzen, wie schon erwähnt, den Unterschied zwischen Parteistreitigkeiten und Anfechtungsklagen zugrunde. Die Parteistreitigkeiten zählen beide Gesetzgebungen einzeln auf, bedienen sich also zu ihrer Bestimmung der Enumerationsmethode[19]); dagegen werden die Fälle der Anfechtungsklage in Württemberg durch einen allgemeinen Grundsatz bestimmt. Nach Art. 13 des württembergischen Gesetzes könnnen alle Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden durch sie zur Nachprüfung vor den Verwaltungsgerichtshof gebracht werden, soweit nicht Ausnahmen bestimmt sind.[20]) Grundsätzlich ist also in Württemberg die Anfechtungsklage gegen die Ver-

---

[19]) Württemberg in Art. 10 VRPflG., Sachsen in § 21 VRPflG.

[20]) Ausnahmen bestimmt Art. 15: Die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof findet nicht statt: 1. in denjenigen Fällen, in welchen vermöge besonderer gesetzlicher Bestimmung einer Verwaltungsbehörde oder anderen Organen die endgültige Entscheidung zugewiesen ist, 2. gegen Verfügungen der Gerichte, 3. gegen Verfügungen der Dienstaufsichtsbehörden hinsichtlich der amtlichen Befugnisse und Obliegenheiten der öffentlichen Diener. Eine Zusammenstellung der wichtigeren Fälle, in denen Verwaltungsbehörden oder Organe endgültig entscheiden, findet sich bei Goez S. 102 f.

fügungen der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiete der gesamten Verwaltung gegeben.[21]) Aber dieser umfassenden Bestimmung steht eine Einschränkung gegenüber, welche Art. 59 des Gesetzes ausspricht. Nicht schon dann kann eine Angelegenheit vor den Verwaltungsgerichtshof gebracht werden, wenn eine Verwaltungsbehörde im Beschlußverfahren eine Verfügung getroffen hat, sondern die Sache muß erst im Instanzenzug der Verwaltungsbehörden zum Austrag gebracht sein. Da nun der Beschwerdeweg in Württemberg meist bis in die Ministerialinstanz reicht,[22]) so richtet sich die Anfechtungsklage in Württemberg regelmäßig nur gegen Entscheidungen der Ministerien.

§ 3.

In Sachsen bestimmt § 73 VRPflG. den Umfang derjenigen Verwaltungsangelegenheiten, die auf Anfechtungsklage das Oberverwaltungsgericht zu entscheiden hat. Das sächsische Gesetz bedient sich nun nicht wie Württemberg einer alle Fälle umfassenden Klausel, die durch Ausnahmen eingeschränkt wird, sondern stellt nur für eine Gruppe eine allerdings weitgehende Generalklausel auf, um daneben weitere Fälle enumerativ aufzuzählen.

---

[21]) s. hierzu auch die Verhandl. der Abgeordnetenkammer v. 11. 10. 1876 S. 2237/38, zitiert bei Hohl S. 127.

[22]) s. Goez S. 579.

Ziff. 1 des § 73 enthält die Generalklausel. Danach steht die Anfechtungsklage zu gegen die in zweiter Instanz von dem Ministerium des Innern, von den Kreishauptmannschaften und Amtshauptmannschaften, sei es allein oder unter Mitwirkung der Kreis- und Bezirksausschüsse, getroffenen Entscheidungen.

Neben dieser Generalklausel finden sich in § 73 weitere einzeln aufgezählte Fälle, wo die Anfechtungsklage zulässig ist, so u. a. gegen gewisse bergrechtliche Entscheidungen und gegen gewisse Entscheidungen des Ministeriums des Kultus und des öffentlichen Unterrichts.[23])

---

[23]) Ausnahmefälle von den Regeln des § 73 bestimmt § 75 des Gesetzes. Danach ist die Anfechtungsklage ausgeschlossen: 1. gegen die in Ziff. 1 des § 73 genannten Entscheidungen, wenn sie nach besonderer gesetzlicher Vorschrift endgültig sind oder ein anderes Rechtsmittel dagegen zusteht, oder der ordentliche Rechtsweg in der Sache beschritten werden kann. Die Vorschriften der bestehenden Landesgesetze, wonach diese Entscheidungen für endgültig erklärt sind, treten außer Kraft; 2. gegen die Entscheidungen über Steuerforderungen, wenn bloß das Ergebnis einer Abschätzung angefochten wird; 3. gegen die polizeilichen Verfügungen zur Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen; 4. gegen die Beschlüsse über Gesuche um Erteilung der gesetzlich erforderlichen Approbation, Genehmigung (Erlaubnis, Konzession, Legitimation) oder Bestellung zu einem Gewerbebetrieb oder zu einer gewerblichen Anlage; gegen die Untersagung eines Gewerbebetriebs in den Fällen, wo das Gesetz eine solche ausdrücklich zuläßt, sowie der ferneren Benutzung einer gewerblichen Anlage im Falle des § 51 GewO.; 5. gegen die Entscheidungen in Angelegenheiten des Vereins- und Versammlungsrechts auf Grund des Gesetzes

Ferner ist außerhalb des Verwaltungsrechtspflegegesetzes die Anfechtungsklage gegeben im Bereiche des Finanzministeriums: gegen die Entscheidungen der Reklamationskommission in Einkommensteuersachen[24]) und gegen die Entscheidung der Finanzbehörde, daß Waren-

---

v. 22. 11. 1850 und des Abänderungsgesetzes dazu v. 21. 6. 1898. Diese Bestimmung ist aufgehoben durch § 7 der Verordn. v. 12. 5. 1908, die Ausführung Reichsvereinsgesetz betr., der lautet: Neben dem nach § 31 des Organisationsgesetzes in der Fassung v. 19. 7. 1900 (GVBl. S. 511) gegen die erstinstanzlichen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden zulässigen Rekurse findet die Bestimmung in § 73 Ziff. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom gleichen Tage dahingehend, daß gegen die zweitinstanzliche Entscheidungen die Anfechtungsklage zulässig ist, nunmehr auch in den Fällen der §§ 2, 7 u. 15 Anwendung; 6. gegen einstweilige Maßnahmen; dasselbe gilt, wenn die für die Rechtsmittel bei der Verwaltungsbehörde vorgeschriebenen Fristen und Förmlichkeiten nicht eingehalten werden.

Die Bedeutung der unter Ziff. 1 Abs. 1 ausgesprochenen Ausnahme wird durch Abs. 2 dieser Ziffer erheblich eingeschränkt. Denn danach können nur Reichs- und künftige Landesgesetze die nach § 73 Ziff. 1 ergangenen Entscheidungen für endgültig erklären, während die bisherigen landesgesetzlichen Bestimmungen, die solche Entscheidungen für endgültig erklären, aufgehoben werden. Beispiele derartiger Reichsgesetze s. bei Apelt Anm. 2 zu § 75 VRPflG. In Württemberg dagegen hat die entsprechende durch § 15 Ziff. 1 ausgesprochene Beschränkung der dortigen Generalklausel eine weit größere Bedeutung.

[24]) s. Gesetz v. 20. 7. 1900, einige Abänderungen des Einkommensteuergesetzes v. 2. 7. 1878 betr.

lager als Wanderlager anzusehen seien;[25]) ferner durch § 2 des Gesetzes v. 24. 5. 1902 gegen zweitinstanzliche Entscheidungen des evangelisch-lutherischen Landeskonsistoriums, wobei auch Angelegenheiten, die sich als Parteistreitigkeiten charakterisieren, der Anfechtungsklage unterworfen werden.

Wie in Württemberg ist die Anfechtungsklage in Sachsen in der Regel erst gegen letztinstanzliche Entscheidungen zulässig. Da aber in der inneren Verwaltung — die ja nach der Generalklausel das Hauptanwendungsgebiet der sächsischen Anfechtungsklage bildet — der Instanzenzug in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle schon bei den Amts- und Kreishauptmannschaften endigt und nur in einer Reihe von Fällen das Ministerium die zweite Instanz bildet,[26]) so unterliegen im Gegensatz zu Württemberg in Sachsen in der Regel nicht Ministerialentscheidungen, sondern solche der mittleren Verwaltungsbehörden der Anfechtungsklage.

§ 4.

Die badische und preußische Gesetzgebung legen ihrer Aufzählung der Verwaltungsstreitsachen, wie erwähnt, den Unterschied zwischen Parteistreitigkeiten und Anfechtungsklage nicht zugrunde.

---

[25]) s. Gesetz v. 21. 7. 1900 betr. die Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts bei Streitigkeiten über die Besteuerung der Wanderlager.

[26]) s. Apelt S. 56.

Baden unterscheidet in seinem Verwaltungsrechtspflegegesetz[27]) vielmehr zwischen anfänglichen Verwaltungsstreitsachen, also solchen, die von vornherein, wenn eine obrigkeitliche Mitwirkung erforderlich scheint, in den Formen der Rechtspflege entschieden werden, und nachträglichen Verwaltungsstreitsachen, die erst vor die Verwaltungsgerichte gebracht werden können, nachdem die Verwaltungsbehörde bereits in der Sache gesprochen hat. Die erste Gruppe ist in § 2, die zweite, für die in erster und letzter Instanz der Verwaltungsgerichtshof zuständig ist, in §§ 3 u. 4 aufgezählt.[28])

Naturgemäß sind die Fälle der Anfechtungsklage nur unter der zweiten Gruppe zu finden. Unter den in § 3 unter 30 Nummern aufgezählten Angelegenheiten finden sich nun neben solchen, wo ein subjektiv berechtigter einzelner oder eine Korporation der Staatsgewalt gegenübersteht und die Verfügung angreift, also Fälle der Anfechtungsklage, auch eine Reihe von Sachen, wo es sich um zwei sich gegenüberstehende Rechtssubjekte handelt, also Parteistreitigkeiten. § 4 dagegen

---

[27]) Eine Reihe von Verwaltungsstreitsachen werden ferner bestimmt durch Einzelverweisungen, die in anderen Gesetzen enthalten sind, sowie durch Gesetze und Verordnungen.

[28]) § 3 faßt diejenigen Angelegenheiten zusammen, wo der Verwaltungsgerichtshof eine volle, § 4 diejenigen, wo er nur eine beschränkte Rechtspflege ausübt; s. Walz S. 130. Auf diesen Unterschied soll später eingegangen werden.

enthält in seinen 6 Nummern nur Fälle von Anfechtungsklagen.

Aus dem Umstand, daß alle nachträglichen wie übrigens auch die ursprünglichen Verwaltungsstreitsachen nach dem Enumerationsprinzip aufgezählt sind, ergibt sich, daß dieses auch für die Fälle der Anfechtungsklage maßgebend ist.[29])

Eine Konzession an das andere Prinzip der generellen Bestimmungsweise wird aber insofern gemacht, als die Bestimmungen der Ziff. 1 u. 2 des § 4 VRPflG. dem Verwaltungsgerichtshofe eine sehr umfassende Befugnis zur Entscheidung von Streitsachen auf Anfechtungsklage erteilen.

Nach § 4 Ziff. 1 steht die Anfechtungsklage an den Verwaltungsgerichtshof gegen polizeiliche Verfügungen der Bezirksämter und Bezirksräte zu.

Da die Polizei einmal als Sicherheitspolizei allgemein dem Schutz des Gemeinwesens und des einzelnen gegen verbrecherische Angriffe von Personen und gegen Naturereignisse dient, dann aber als Verwaltungspolizei das ganze Gebiet der inneren Verwaltung durchdringt, da jeder Verwaltungszweig

---

[29]) Im Gegensatze zu dem Entwurfe der Großherzogl. Staatsregierung, aus dem das Gesetz hervorgegangen ist, hatte der vom Verwaltungsgerichtshof ausgearbeitete Gegenentwurf die Bestimmung der Verwaltungsstreitsachen durch einen allgemeinen Grundsatz vorgenommen; s. Bericht der Justizkommission der I. Kammer, Verhandl. 1883/84 Beilagenheft S. 132.

eine polizeiliche Seite hat (z. B. Gesundheits-, Forst-, Unterrichtspolizei),[30]) so ist der Kreis der möglichen Polizeiverfügungen ein sehr umfangreicher.

Speziell für Baden gibt § 30 Abs. 1 PStGB. die Unterlage für den Umfang der Polizeigewalt,[31]) nach dessen Maßgabe zahlreiche Gesetze und Verordnungen die Zuständigkeit der Polizei im einzelnen regeln.

Nach § 31 PStGB. steht es der Polizei ferner zu, zwecks Erfüllung von Verbindlichkeiten, auch wenn auf ihre Unterlassung keine Strafe steht, Geldstrafen anzudrohen. Auch die auf Grund dieser Bestimmungen erlassenen Verfügungen sind solche im Sinne des § 4 Ziff. 1. Keine polizeilichen Verfügungen nach § 4 Ziff. 1 sind dagegen die allgemeinen polizeilichen Gebote und Verbote, welche als Verordnungen den bezirks- und ortspolizeilichen Vorschriften zur Ergänzung der Gesetze dienen und selbst Rechtsnormen enthalten; ferner nicht Strafverfügungen, gegen welche Antrag auf gerichtliche Entscheidung oder Beschwerde an die höhere Polizeibehörde stattfindet.[32])

---

[30]) s. Georg Meyer, Staatsrecht S. 645.

[31]) § 30 PStGB. lautet: Neben den Bestimmungen des gegenwärtigen Gesetzes bleibt der Polizeibehörde die Befugnis, auch unabhängig von der strafgerichtlichen Verfolgung rechts- und ordnungswidrige Zustände innerhalb ihrer Zuständigkeit zu beseitigen.

[32]) Weiteres über den Begriff der polizeilichen Verfügung im Sinne des § 4 Ziff. 1 VRPflG. in der Begründung zum Entwurf

Die zweite Generalklausel zur Bestimmung von Anfechtungsklagefällen ist in Ziff. 2 des § 4 VRPflG. enthalten. Danach ist die Anfechtungsklage zulässig gegen Verfügungen der Staatsaufsichtsbehörde, durch welche Gemeinden, Gemarkungsinhabern, Bezirken, Kreisen, Kirchen- und Schulverbänden eine ihnen nicht obliegende Leistung auferlegt oder Beschlüsse dieser Körperschaften oder ihrer Behörden als gesetzwidrig aufgehoben werden.

Entsprechend also dem Schutze, den der Einzelne gegen Übergriffe der Polizei durch Ziff. 1 erhält, sind in Ziff. 2 die Selbstverwaltungskörper gegenüber der Staatsaufsicht geschützt.

Auf Grund dieser Klausel läßt sich fast jede die Selbstverwaltungskörper berührende Maßregel, wo das Gesetz nicht besondere Ausnahmen festsetzt, durch Anfechtungsklage zur Nachprüfung des Verwaltungsgerichtshofes bringen.[33])

Eine dritte Generalklausel enthält § 3 Ziff. 1 VRPflG.; danach entscheidet der Verwaltungsgerichtshof auf An-

---

(Verhandl. der I. Kammer 1883/84 Beilagenheft S. 26) und über den Umfang der Polizeigewalt in Baden bei Thoma S. 43 ff.

[33]) In den weiteren 4 Nummern des § 4 VRPflG. ist die Anfechtungsklage gegeben den Gemeindebeamten der Städteordnungsstädte sowie den Ärzten und Apothekern gegen ungerechtfertigte Entlassung oder Zurücknahme der Approbation; ferner gegen Entschließungen der Bezirksräte, die bei Ausübung der Staatsaufsicht über das Hilfskassen-, Krankenkassen-, Innungs- und Lehrlingswesen ergehen.

fechtungsklage gegen Entscheidungen der Verwaltungsbehörden über die Schuldigkeit zu Staatsabgaben einschließlich der Sporteln, Stempelgebühren und Taxen in Verwaltungs-, Polizei- und Finanzsachen und deren Größe sowie über den Anspruch auf Rückerstattung zur Ungebühr bezahlter Staatsabgaben, soweit nicht durch Reichsgesetz der Rechtsweg vor den Verwaltungsgerichten ausgeschlossen ist.

Neben dieser Bestimmung, welche die Anfechtungsklage zuläßt, wenn es sich darum handelt, die Schuldigkeit zu Staatsabgaben festzustellen, besteht für die Veranlagung zur Einkommen- und Vermögenssteuer die weitere Vorschrift des § 28 Veranlagungsgesetz. Danach ist die Anfechtungsklage gegeben gegen die Entscheidungen, welche die Steuerdirektion auf Beschwerde gegen Beschlüsse des Schatzungsrates erlassen hat.[34])

§ 5.

In Preußen besteht nicht wie in Württemberg, Sachsen und Baden ein die einschlägigen Bestimmungen zusammenfassendes Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Vielmehr ist hier die Verwaltungsrechtspflege in engem Zusammenhang mit der allgemeinen Landesverwaltung geordnet und findet mit dieser zusammen ihre gesetzliche Regelung hinsichtlich der Organisation

[34]) Über den Unterschied der Voraussetzungen der Anfechtungsklage auf Grund des § 3 Ziff. 1 VRPflG., § 28 VG. s. S. 38 dieser Arbeit

im wesentlichen im Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. 7. 1883, hinsichtlich der Zuständigkeit der Behörden — Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden — im Zuständigkeitsgesetz v. 1. 8. 1883; außerdem hinsichtlich der Verfassung des Oberverwaltungsgerichts im Gesetz v. 2. 8. 1880.

Nun ist Preußen in Kreise, Regierungsbezirke und Provinzen als Landesverwaltungsbezirke eingeteilt, und für jeden dieser Bezirke bestehen einmal Organe, die im Verwaltungsverfahren,[35]) und ferner solche, die im Beschlußverfahren[36]) entscheiden. Außerdem besitzen die Kreise und die Regierungsbezirke noch im Verwaltungsstreitverfahren entscheidende Verwaltungsgerichte, und daneben besteht für den ganzen Umfang der Monarchie das Oberverwaltungsgericht in Berlin. Da alle diese Organe sich in die Zuständigkeit für die Angelegenheiten der Verwaltung teilen, so folgt daraus, daß die Bestimmungen des Zuständigkeitsgesetzes sehr kasuistisch gefaßt sein müssen und daher hier die Bestimmung der Verwaltungsstreitsachen durch Generalklausel ungeeignet wäre.[37])

Unter denjenigen Verwaltungsstreitsachen, die sich als Fälle der Anfechtungsklage charakterisieren, wird jedoch für polizeiliche Verfügungen gleich wie in Baden,

---

[35]) Landrat, Regierungspräsident, Oberpräsident.

[36]) Kreisausschuß, Bezirksausschuß, Provinzialrat.

[37]) s. Brauchitsch Bd. 1: einleitende Bemerkungen zum Zustädigkeitsgesetz S. 221.

dem die preußischen Bestimmungen hierin zum Vorbilde dienten,[38]) zugunsten des Prinzips der Generalklausel eine Ausnahme gemacht. Durch die §§ 127, 128 LVG., die an dieser Stelle stehen, obwohl sie Zuständigkeitsnormen enthalten, wird die Anfechtungsklage gegeben gegen die Verfügungen der Ortspolizeibehörde auf dem Lande oder einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt unter 10 000 Einwohner an den Kreisausschuß, gegen die Verfügungen des Landrats oder einer Ortspolizeibehörde, eines Stadtkreises oder einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt mit mehr als 10 000 Einwohnern an den Bezirksausschuß, gegen die in letzter Instanz ergangenen Bescheide des Regierungspräsidenten bezw. Oberpräsidenten an das Oberverwaltungsgericht.

Als wesentlicher Unterschied gegenüber den bisher behandelten Gesetzen fällt hier auf, daß für die Anfechtungsklage nach §§ 127, 128 LVG. nicht ausschließlich das oberste Verwaltungsgericht zuständig ist, sondern alle drei[39]) bestehenden Verwaltungsgerichte mit ihr befaßt werden können.

Dies erklärt sich aus dem Umstand, daß die Anfechtungsklage in Württemberg und Sachsen erst gegeben ist, nachdem in der Angelegenheit die letzte Instanz der Verwaltungsbehörden gesprochen hat, und

---

[38]) s. Bericht der Justizkommission der I. bad. Kammer, abgedruckt in den Verhandl. der I. Kammer 1883/84 Beilagenheft.

[39]) In Württemberg, Sachsen, Baden sind es nur zwei.

in Baden sich die Anfechtungsklage in der Regel gegen die Entscheidungen der Bezirksämter und Bezirksräte, der letzten im Instanzenzuge unter dem Ministerium stehenden Verwaltungsbehörden richtet. Über die Entscheidung derartiger Stellen das niedere Verwaltungsgericht zur Nachprüfung berufen, hieße die Autorität der Verwaltungsbehörde schwächen.

In Preußen dagegen ist bei polizeilichen Verfügungen schon in der untersten Instanz der Ortspolizei neben dem Beschwerdewege auch der Klageweg eröffnet. Deshalb ist aber ein Ausgleich in der Weise notwendig, daß entsprechend der Verwaltungsstelle, welche die durch Klage angefochtene Verfügung erlassen hat, das nieder- oder höherstehende Verwaltungsgericht in Tätigkeit tritt.

Hinsichtlich des Begriffs der polizeilichen Verfügung gilt das, was bei § 4 Ziff. 1 des badischen Gesetzes allgemein über die Polizeiverfügung gesagt ist, auch hier.

Speziell für Preußen sucht der § 10 Titel 17 Teil 2[40])

---

[40]) Danach ist das Amt der Polizei, „die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen". Im Anschluß an diese Bestimmung erachtet das Oberverwaltungsgericht da, wo polizeiliche Verfügungen im Interesse der öffentlichen Sicherheit oder zur Abwendung von Gefahren erlassen werden, eine spezielle Ermächtigung nicht für erforderlich (s. Entsch. Bd. 11 S. 365; Kunze-Kautz Bd. 2 S. 480). Im Gegensatze dazu verlangt das Oberverwaltungsgericht eine spezielle Ermächtigung, wenn

ALR. die Polizeigewalt zu umschreiben. § 6 des Gesetzes v. 11. 3. 1850, das enumerativ die Gegenstände, die polizeilicher Regelung unterliegen sollen, aufzählt, fügt generell hinzu: „Alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich angeordnet werden muß".

Dazu bemerkt der ministerielle Vorentwurf vom 12. 9. 1849 (Kunze S. 152):

„Welche Gegenstände überhaupt einer ortspolizeilichen Regelung fähig und bedürftig sind, läßt sich schwer bestimmen. Das Gebiet der Polizei ist überhaupt ein fast unbegrenztes. Sie ist der Rest oder das notwendige Komplement der übrigen Zweige der Staatsgewalt. Sie fängt an, wo die Rechtspflege, die Finanz- oder Kriegsverwaltung aufhört oder umgekehrt. Was die Staatsgesetze und allgemeinen Verordnungen einer höheren Autorität ungeregelt gelassen haben, das muß, wenn es nach den besonderen Verhältnissen einer Gemeinde von örtlichem Interesse ist, durch ortspolizeiliche Vorschrift erledigt werden".

Was unter polizeilichen Angelegenheiten und insbesondere polizeilichen Verfügungen zu verstehen ist, wird freilich nicht bestimmt.

Eine Abgrenzung der polizeilichen Verfügung im

---

die Polizeibehörde eine Verfügung aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt erläßt; s. Entsch. d. OVG. Bd. 15 S. 427; Kunze-Kautz S. 413.

Sinne der §§ 127 ff. LVG. gegenüber den übrigen Verfügungen der Verwaltungsbehörden versucht das Erkenntnis des Oberverwaltungsgerichts v. 21. 12. 1889 (Kunze-Kautz S. 446) zu geben. Danach kommen als derartige Polizeiverfügungen nur solche in Betracht, welche die Behörden kraft ihrer Polizeigewalt zu polizeilichen Zwecken erlassen haben. Inhaltlich betreffen sie entweder ein Gebot oder ein Verbot oder die Erteilung bezw. Versagung der nach den Gesetzen oder sonstigen objektiven Normen zu gewissen Zwecken erforderlichen polizeilichen Erlaubnis. Hiervon verschieden sind die in Anwendung der Strafgesetze auf Übertretung erlassenen polizeilichen Strafverfügungen, für welche die Zuständigkeit der Ortspolizeibehörden nicht aus der eigenen Polizeigewalt folgt, vielmehr auf dem besonderen, sie zur Übung der richterlichen Strafgewalt ermächtigenden Gesetze v. 23. 4. 1883 beruht.

Durch die Bestimmungen der §§ 127, 128 LVG. wird von dem Enumerationsprinzip des die Zuständigkeit im wesentlichen bestimmenden Zuständigkeitsgesetzes, wie entsprechend in Baden durch § 4 Ziff. 1 VRPflG., eine bedeutende Ausnahme gemacht; durch diese Bestimmungen wird ein umfangreiches Gebiet der von den Verwaltungsbehörden erlassenen Verfügungen der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung, soweit sie auf Anfechtungsklage erfolgt, erschlossen. Der nach preußischem Gesetz erfaßte Kreis von Polizeiverfügungen ist jedoch gegenüber Baden insofern größer, als sich

die Anfechtungsklage in Baden nur gegen die Verfügungen einer Instanz, nämlich der Bezirksämter bezw. Bezirksräte, richtet, während sie in Preußen gegen die polizeilichen Verfügungen mehrerer Verwaltungsinstanzen zusteht.

Eine weitere umfassendere Zuständigkeitsbestimmung für die Anfechtungsklage, die sich ebenfalls als eine beschränkte Generalklausel darstellt, enthält § 43 des preuß. Einkommensteuergesetzes v. 14. 6. 1891.

Danach steht den Steuerpflichtigen gegen die Entscheidungen der Berufungskommission, wenn dadurch das Einkommen auf mehr als 3000 Mk. festgesetzt ist, die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht zu.[41])

Somit sind in Preußen wie in Baden die beiden Staatshoheitsrechte der polizeilichen Verfügungsgewalt und der direkten Besteuerung durch einen allgemeinen Grundsatz der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung auf Anfechtungsklage unterworfen. Aber einen grundsätzlichen Unterschied weist die preußische Gesetzgebung über Verwaltungsrechtspflege gegenüber der badischen, vor allem aber der württembergischen und auch der sächsischen Gesetzgebung auf. In Preußen ist nämlich die Kontrolle der Verwaltungsgerichte über die Verwaltung, soweit es sich um Entscheidungen der höchsten Verwaltungsbehörden, der Ministerien, handelt, prinzipiell

---

[41]) Die entsprechende Bestimmung gilt im Ergänzungssteuergesetz v. 14. 7. 1893.

ausgeschlossen, während in Württemberg die Anfechtungsklage sich in der Regel gerade nur gegen Ministerialentscheidungen richtet und auch in Sachsen und Baden,[42]) hier allerdings nur in beschränktem Maße, gegen Entscheidungen der Ministerien zulässig ist.

---

[42]) s. § 41 Ziff. 1 VRPflG. in Verb. mit landesherrl. Verordn. v. 5. 8. 1884 Ziff. 5, 6, 8, 8, 9, 10, 18a, 27. In einem Falle (unter 6c) handelt es sich sogar um Anfechtung einer Entscheidung des Staatsministeriums, das aus den Vorständen der Einzelministerien als ordentlichen Mitgliedern und dem Landesherrn als Vorsitzenden besteht.

III.

Nachdem bisher festzustellen versucht wurde, welche Verwaltungsverfügungen nach den Einzelgesetzgebungen der Anfechtungsklage unterliegen und in welcher Weise diese Feststellung erfolgt, so bleibt noch zu untersuchen, wie die verschiedenen Gesetze die nach dem Wesen der Anfechtungsklage erforderliche Beschränkung der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung auf die rechtliche Seite durchgeführt haben.

§ 1.

In Württemberg bestimmt Art. 13, der durch seine Generalklausel die Anfechtungsklage gegen die Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden zuläßt, daß diese nur auf Grund der Behauptung erfolgen darf, daß die ergangene, auf Gründe des öffentlichen Rechts gestützte Entscheidung oder Verfügung rechtlich nicht begründet, und daß der Kläger in einem ihm zustehenden Rechte verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet sei.

Da die Anfechtungsklage nur gegen Verfügungen erhoben werden kann, bei denen ein Mangel der rechtlichen Begründung behauptet wird, so scheiden für

die Anfechtungsklage diejenigen Verfügungen aus, deren Voraussetzungen nicht gesetzlich geregelt sind, sondern die von den Behörden nach freiem Ermessen erlassen werden.

Durch Abs. 2 des Art. 13 wird dieses schon aus Abs. 1 zu gewinnende Ergebnis noch besonders ausgedrückt, der lautet: „Ausgeschlossen ist die Beschwerde, wenn und soweit die Verwaltungsbehörden durch das Gesetz nach ihrem Ermessen zu verfügen ermächtigt sind".

Rechtlich unbegründet kann ein Verwaltungsakt einmal deshalb sein, weil er durch unrichtige Gesetzesanwendung auf den von der Behörde richtig festgestellten Tatbestand zustande gekommen ist. Diesen Mangel stellt das Verwaltungsgericht durch revisio in iure fest. Aber es können auch die Voraussetzungen, die das Gesetz für einen Verwaltungsakt erfordert, von der Behörde irrtümlich für vorliegend erachtet worden sein, obwohl der wirkliche Tatbestand sie gar nicht enthält.[43]) Daß der Verwaltungsgerichtshof in Württemberg auf Anfechtungsklage auch die tatsächliche Seite nachzuprüfen hat, ergibt sich auch aus der für das Verfahren bei Beweiserhebungen in Rechtsbeschwerdesachen geltenden Vorschrift des § 68 Abs. 3 VRPflG., durch

---

[43]) „Wenn", wie Otto Mayer S. 195 sagt, „das Gesetz zwar auf den vom Urteil angenommenen, aber nicht auf den wirklichen Tatbestand paßt".

den Art. 36 für anwendbar erklärt wird.[44]) Die tatsächlichen Voraussetzungen, an die ein Verwaltungsakt geknüpft ist, können nun entweder objektive Tatbestände (z. B. Staatsangehörigkeit, ein bestimmtes Alter) oder solche Verhältnisse sein, bei deren Feststellung eine subjektive Beurteilung, ein gewisses freies Ermessen mitspielt (z. B. Gefährlichkeit, Unzuverlässigkeit).[45])

Die Fälle der ersten Art sind durch § 13 VRPflG. ohne Zweifel der Nachprüfung des Verwaltungsgerichtshofes unterstellt; bei Fällen der zweiten Art entsteht aber die Frage, ob nicht die Bestimmung des Art. 13 Abs. 2 auch hier gilt, da es sich ja um Nachprüfung freien Ermessens handelt. Die Praxis des württembergischen Verwaltungsgerichtshofes hat jedoch die bei diesen Fällen notwendig werdende Nachprüfung solcher fließender Tatbestände grundsätzlich nicht für unzulässig erklärt.[46])

Jedoch hat der Verwaltungsgerichtshof die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden insoweit als maß-

---

[44]) § 36, der unter den Verfahrensvorschriften für Parteistreitigkeiten steht, gibt den Verwaltungsgerichten die Befugnis, Untersuchungen an Ort und Stelle zu veranlassen, Zeugen und Sachverständige zu laden und eidlich zu vernehmen, überhaupt den angetretenen oder den nach ihrem Ermessen erforderlichen Beweis in vollem Umfange zu erheben.

[45]) s. Georg Meyer, Verwaltungsrecht S. 47 Anm. 3.

[46]) s. Goez S. 100ff.

gebend anzuerkennen, als sie nach dem Gesetz nach ihrem Ermessen zu entscheiden befugt sind.

Neben der Verletzung objektiven Rechts fordert § 13 als Voraussetzung der Anfechtungsklage, daß der Kläger die Verletzung eines subjektiven Rechts erlitten hat. Diese kann sich auf ein öffentliches oder privates[47]) Recht beziehen. Immer aber muß es sich um ein Recht, nicht bloß um ein Interesse handeln.

Kläger kann nach § 13 ein einzelner, ein Verein oder eine Korporation sein.

§ 2.

In Sachsen enthält § 76 die Voraussetzungen der Anfechtungsklage.

Danach kann dieselbe nur darauf gestützt werden:

1. daß das bestehende Recht nicht oder nicht richtig angewendet sei und die angefochtene Entscheidung hierauf beruht,

2. daß in dem Verfahren, das der angefochtenen Entscheidung vorangegangen ist, eine wesentliche Formvorschrift unbeachtet gelassen worden sei.

Dabei unterliegen auch die tatsächlichen Feststellungen der Nachprüfung des Oberverwaltungsgerichts,

---

[47]) z. B. wenn der Eigentümer eines Grundstückes behauptet, durch unrichtige Anwendung baupolizeilicher Vorschrift in seinem Eigentumsrecht verletzt zu sein.

soweit sie auf die rechtliche Beurteilung der Sache von Einfluß sind.

Der Nachprüfung des Oberverwaltungsgerichts unterliegt also zunächst wie einem Revisionsgericht die Frage der Gesetzesanwendung, die sich ausdrücklich auch darauf erstreckt, ob in dem Verfahren, das dem angefochtenen Verwaltungsakt vorangegangen ist, keine wesentliche Form verletzt worden ist. Die letzte Bestimmung enthält das württembergische Gesetz nicht. Ihre Bedeutung ist aber aus dem Grunde nicht sehr erheblich, weil das Verfahren in Verwaltungssachen meist formlos ist.

Sehr wesentlich ist aber der Abs. 2 des § 76, durch den im Gegensatz zur Revision die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung auch auf die tatsächlichen Voraussetzungen erstreckt wird. Im Gegensatz zur Berufung geht diese Nachprüfung entsprechend dem Wesen der Anfechtungsklage allerdings nur so weit, als durch einen möglichen Tatsachenirrtum die rechtliche Beurteilung der Sache beeinflußt wurde.

Denn ohne diese Möglichkeit, auch die tatsächliche Seite nachzuprüfen, wäre die Anfechtungsklage keine wahre Rechtskontrolle, da ja der Tatbestand, wenn es sich nicht ausschließlich um die Frage des Rechts und seiner Auslegung handelt, von ausschlaggebender Bedeutung für die Rechtsfrage ist.[48]) Auf den im württem-

---

[48]) Was die Beweiserhebung anbetrifft, so steht nach § 47

bergischen Gesetze enthaltenen Hinweis, daß die Nachprüfung der Verwaltungsgerichte ausgeschlossen ist, somit die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen zu entscheiden haben, hat das sächsische Gesetz verzichtet. Jedenfalls besteht nach der Fassung des § 76 Abs. 2 kein Zweifel, daß die Nachprüfung des Tatbestandes nur dann ausgeschlossen ist, wenn dies für die rechtliche Beurteilung ohne Einfluß ist, daß sie aber sonst immer stattfindet, ob nun die gesetzlichen Voraussetzungen eines Verwaltungsaktes objektiv bestimmte oder nur durch ein gewisses freies Ermessen festzustellende Tatsachen sind.[49])

Aktiv legitimiert zur Anfechtungsklage sind nach § 73 Abs. 1 „die Beteiligten". Unter diesen Begriff fällt, wie die Begründung zum Entwurf S. 59 ausführt,

---

Abs. 3 den Parteien das Recht zu, neue Tatsachen und Beweismittel vorzubringen, während auch das Gericht nach § 81 Abs. 1 in Verb. mit §§ 49, 51 die Gestaltung des Tatbestandes selbständig vornehmen oder durch Zurückverweisung die Behörde damit betrauen kann, die die Entscheidung erlassen hat.

[49]) Gemeint ist freies Ermessen in bezug auf die Würdigung des Tatbestandes; vgl. die Ausführungen auf S. 29 und Georg Meyer, Verwaltungsrecht S. 47 Anm. 3; Apelt Anm. 2 zu § 76 S. 239. Ist z. B. ein Verwaltungsakt an die Voraussetzung der „Gefährlichkeit" geknüpft und das Verwaltungsgericht hält diese im Gegensatz zu der Behörde, welche die Verfügung erlassen hat, nicht für vorliegend, so hat es den Akt aufzuheben, weil die gesetzlichen Voraussetzungen dieses Aktes nicht gegeben sind und daher das Gesetz unrichtig angewendet ist.

nicht schon jeder, der sich für die Sache interessiert, auch nicht schon jeder, der in irgendwelcher Weise an ihr ein Interesse hat, weil ihr Ausgang günstig oder nachteilig auf ihn zurückwirkt, sondern gleich wie beim verwaltungsgerichtlichen Urteile nur der, über den die Entscheidung der Verwaltungsbehörde ergangen ist, dem sie also bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll.

Dadurch, daß Sachsen nicht wie Württemberg die Verletzung eines subjektiven Rechts verlangt, erspart es den Verwaltungsgerichten die Beantwortung der oft recht zweifelhaften Frage, ob im Einzelfalle die verletzte Rechtsnorm nur die Obrigkeit habe binden oder zugleich den einzelnen ein subjektives Recht habe gewähren wollen.[50])

§ 3.

Im Gegensatz zu der württembergischen und sächsischen Gesetzgebung findet sich in der preußischen und badischen keine allgemeine Beschränkung der auf die Anfechtungsklage erfolgenden Nachprüfung auf die rechtliche Seite. Dies hängt wiederum mit dem Umstande zusammen, daß Baden und Preußen die Anfechtungsklage als eine besondere Art von Verwaltungsklagen nicht kennen, dagegen stellen diese beiden Staaten für den Hauptanwendungsfall, in dem sie die Anfechtungsklage zulassen, nämlich für die Anfechtungs-

[50]) s. Apelt S. 59.

klage gegen polizeiliche Verfügungen, im wesentlichen übereinstimmende Voraussetzungen aus.[51]) Preußen bestimmt in § 127 LVG., daß die Anfechtungsklage nur darauf gestützt werden kann:

1. daß der angefochtene Bescheid durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen den Kläger in seinen Rechten verletzte;

2. daß die tatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlaß der Verfügung berechtigt haben würden.

Das badische Gesetz enthält die Voraussetzungen der Anfechtungsklage gegen polizeiliche Verfügungen in § 4 Abs. 2.

Danach kann die Klage nur darauf gestützt werden, daß die Behörde zu der angefochtenen Verfügung nicht berechtigt war:

1. weil dieselbe auf einer Verletzung des Gesetzes beruht,[52])

---

[51]) Diese Übereinstimmung beruht darauf, daß die preußischen Bestimmungen für das badische Gesetz teilweise zum Vorbild gedient haben, worauf an früherer Stelle schon hingewiesen ist (S. 32).

[52]) Abs. 3 des § 4 bestimmt, daß eine Verletzung des Gesetzes vorliegt, wenn Rechtsnormen, insbesondere auch solche, die in von der zuständigen Behörde erlassenen Verordnungen und allgemeinen Vorschriften enthalten sind, nicht oder nicht richtig angewendet worden sind.

2. weil die obwaltenden tatsächlichen Voraussetzungen jede Berechtigung der Behörden zu der angefochtenen Verfügung ausschließen.

Beide Gesetze, die in ihrem wesentlichen Inhalte übereinstimmen, unterscheiden demnach eine Anfechtungsklage wegen Gesetzesverletzung und ferner eine solche wegen mangelnder tatsächlicher Voraussetzungen.[53])

Freilich gilt für die badische Anfechtungsklage wegen mangelnder tatsächlicher Voraussetzungen wie in Württemberg der einschränkende Zusatz:

Insoweit die Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit nach Ermessen im Sinne des Gesetzes zu verfügen berechtigt ist, findet die Klage nicht statt.

Den Umfang der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung hat der badische Verwaltungsgerichtshof in seiner Entsch. v. 23. 4. 1890 folgendermaßen statuiert.[54]) Das Verwaltungsgericht hat lediglich zu prüfen, ob die Behörde zu der von ihr getroffenen Verfügung berechtigt war; es entziehen sich alle Fragen, die dem Ermessen der Behörde anheimgestellt sind, der richterlichen Prüfung. Die tatsächliche Würdigung des Verwaltungsgerichts findet ihre Schranken durch die Grenzen, innerhalb deren das Ermessen der Verwaltungsbehörde sich bewegen darf. Unberechtigt kann die Verfügung der

---

[53]) s. Otto Mayer S. 192 über diese beiden Arten von Klagen.

[54]) s. Wielandt S. 71 Nr. 91.

Verwaltungsbehörde nicht schon erklärt werden, wenn diese von ihrem Ermessen einen zu weitgehenden Gebrauch gemacht hat, sondern nur dann, wenn die Behörde überhaupt die äußersten, ihrem Ermessen gezogenen Grenzen überschreitet, sei es, daß sie von einer irrigen Auslegung gesetzlicher Vorschriften ausgeht, oder daß sie irriger- oder willkürlicherweise unter Verkennung des klar vorliegenden Sachverhalts Tatsachen als gegeben voraussetzt, die, wenn sie überhaupt von ihrem Ermessen Gebrauch zu machen befugt sein sollte, festgestellt sein müssen, nach Lage des Falles aber gar nicht nachweisbar sind.

Das Fundament der Klage bildet die mangelnde Berechtigung der Behörde. Hingegen steht es dem Verwaltungsgericht keineswegs zu, zu prüfen, ob die Verfügung in dem vorliegenden Falle angemessen oder notwendig gewesen ist.

Die Würdigung des Ergebnisses der Erhebungen über die tatsächlichen Verhältnisse, die Bemessung des Wertes der abgegebenen Gutachten liegt vollkommen innerhalb des Kreises der Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde.

Das preußische Gesetz schließt nicht ausdrücklich die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung für Ermessensfragen aus, da sich dieses schon aus der festgesetzten Beschränkung auf die Rechtsfrage ergibt.

In ähnlicher Weise wie die eben erwähnte Entscheidung für Baden bestimmt die Entscheidung des

Oberverwaltungsgerichts v. 21. 3. 1877 (Bd. 2 S. 130) (Kunze-Kautz S. 460 Nr. 35) den Umfang, den die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung auf Anfechtungsklage gegen polizeiliche Verfügungen für Preußen hat. Sie führt aus:

Es muß untersucht werden, ob die Behörde gewisse für die Entscheidung wesentliche Tatsachen dem klar vorliegenden Sachverhalt zuwider als gegeben vorausgesetzt hat (d. h. der Verwaltungsrichter hat eine tatsächliche Feststellung dahin vorzunehmen, ob Tatsachen, die die Behörde in abstracto berechtigen, eine Verfügung wie die angegriffene zu erlassen, in concreto vorgelegen haben oder nicht). Aber wenn die Nachprüfung der tatsächlichen Voraussetzungen auch zugunsten der Polizeibehörde ausfällt, so kann die Verfügung dennoch der Aufhebung unterliegen, wenn die Behörden von dem freien Ermessen, das sie bei dem vorliegenden Tatbestande walten lassen konnte, einen der Partei gegenüber willkürlichen oder schikanösen Gebrauch gemacht haben, die Versagung mithin nicht auf objektiven polizeilichen Motiven beruht.

Neben der Verletzung objektiver Rechtsnormen verlangt das badische Recht in jedem Falle auch, daß der Kläger in einem subjektiven Rechte verletzt sei (s. § 4 Ziff. 1).

Das preußische Gesetz stellt dieses Erfordernis jedoch nur bei der Anfechtungsklage wegen Gesetzwidrigkeit auf, während diese Voraussetzung für die An-

fechtungsklage wegen mangelnder tatsächlicher Voraussetzungen nicht besteht.[55])

Die Beschränkungen des § 4 Abs. 2 gelten auch für die zweite Generalklausel des badischen Rechts, durch welche die Anfechtungsklage gegen Verfügungen der Staatsaufsichtsbehörden gegen Selbstverwaltungskörper gegeben ist.

Dagegen sind für die Anfechtungsklagen, die in Baden und Preußen gegen die Veranlagung zu den direkten Staatssteuern gegeben sind, in beiden Staaten besondere Voraussetzungen bestimmt.

Nach § 28 des badischen Veranlagungsgesetzes kann nämlich eine vom Schatzungsrate der Veranlagung zugrunde gelegte Schätzung nur angefochten werden:

1. wenn eine Schätzung bei richtiger Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen überhaupt nicht einzutreten hatte,

2. wenn die vorgenommene Schätzung auf der Nichtanwendung oder der unrichtigen Anwendung eines Gesetzes beruht oder das Schätzungsverfahren an einem wesentlichen Mangel leidet.

Für Preußen ist § 49 des Einkommensteuergesetzes maßgebend; danach steht dem Steuerpflichtigen gegen

---

[55]) s. Otto Mayer S. 194 Anm. 29; and. A. Brauchitsch S. 175. Im oldenburgischen Gesetz fügt der entsprechende § 14, der im übrigen den Wortlaut des § 127 Abs. 2 Ziff. 1 u. 2 des preuß. LVG. übernimmt, ausdrücklich bei Ziff. 2 hinzu: „und den Kläger in seinen Rechten verletzte".

das Ergebnis der Veranlagung die Anfechtungsklage zu auf Grund der Behauptung:

1. daß die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung oder unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von der Behörde innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnung beruhe,

2. daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide.

Im Gegensatze zu diesen Anfechtungsklagen, wo die verwaltungsgerichtliche Nachprüfung in mehr oder minder großer Ausdehnung auf die rechtliche Seite beschränkt ist, kennen aber Baden und Preußen auch eine Reihe von Anfechtungsklagen, bei denen auch die Ermessensfrage vom Verwaltungsgericht nachgeprüft wird.

Dies gilt für diejenigen Fälle von Anfechtungsklagen, die in § 3 bad. VRPflG. enthalten sind, also auch für denjenigen unter Ziff. 1 dieses Paragraphen, der die Anfechtungsklage bei Streitigkeiten, die die Schuldigkeit zu Staatsabgaben betreffen, allgemein zuläßt.[56])

Besonders aber sind derartige Fälle, wo auf Anfechtungsklage eine verwaltungsgerichtliche Nachprüfung auch der Ermessensseite stattfindet, in der preußischen Gesetzgebung ausgebildet. So nehmen z. B. die §§ 56

---

[56]) Freilich steht der badische Vewaltungsgerichtshof auf dem Standpunkt, daß auch in den Fällen des § 3 bad. VRPflG. die Anfechtungsklage nur wegen einer Rechtsverletzung gegeben sei, da das Verwaltungsgericht nur zur Aburteilung von Rechtsstreiten berufen sei; s. Wielandt Bd. 1 S. 65 Nr. 82 (Entsch. v. 1. 2. 1888).

und 66 des Zuständigkeitsgesetzes diejenigen polizeilichen Verfügungen, die in wege- und wasserpolizeilichen Sachen ergehen, von der allgemeinen Regel des § 127 LVG. aus und lassen, wenn sie durch Klage angefochten werden, auch die Nachprüfung der Ermessensseite zu.

Eine Zusammenstellung von Fällen, in denen das preußische Verwaltungsgericht auch die Ermessensseite nachprüft, findet sich bei Müller S. 11ff.

Schlußbemerkung.

Der Unterschied der Anfechtungsklage in den einzelnen Gesetzen ließe sich noch an zahlreichen Punkten nachweisen. So gibt z. B. hinsichtlich des Verfahrens Sachsen eine erschöpfende Regelung, Württemberg begnügt sich dagegen damit, eine Reihe von Vorschriften für das vor den Verwaltungsgerichten geltende Verfahren aufzustellen und erklärt im übrigen die Zivilprozeßordnung für anwendbar.[57]) Ferner ist die Art, wie die Vertretung des öffentlichen Interesses und die Prozeßstellung der Staatsbehörde im Anfechtungsklageverfahren geregelt ist, nicht in allen Gesetzgebungen die gleiche. In Preußen wird nämlich die Behörde in eine regelrechte Parteistellung gedrängt, während in den anderen Gesetzen die überragende Stellung der Behörde gegenüber dem einzelnen auch im Verwaltungsstreitverfahren gewahrt bleibt.[58])

Ferner kann in Preußen das Oberverwaltungsgericht eine Verfügung nur aufheben oder anerkennen, zu Modifikationen ist es dagegen nicht befugt.[59]) Im

---

[57]) Apelt S. 53; Württemberg Art. 72.

[58]) vgl. die Unterschiede der Erfordernisse der Klageschrift in §§ 34 u. 78 sächs. VRPflG.; s. auch Apelt S. 47.

[59]) s. Entsch. d. preuß. OVG., zitiert bei Kunze-Kautz S. 467.

Gegensatze dazu kann das oberste Verwaltungsgericht auf Anfechtungsklage in den anderen Staaten auch Entscheidungen in der Sache selbst treffen.

Auch hinsichtlich der Ausführung reichsgesetzlicher Bestimmungen sind die Gesetzgebungen verschieden vorgegangen.[60])

Diese Unterschiede seien hier nur angedeutet, da die vorliegende Untersuchung sich nur zur Aufgabe gestellt hat, die grundlegenden Merkmale der Anfechtungsklage in den in Betracht kommenden Gesetzen hervorzuheben.

---

[60]) Ein Beispiel bildet die Ausführung der Vorschriften der §§ 20 u. 21 RGewO. in den einzelnen Gesetzen. Vgl. darüber Apelt S. 235 sowie die Entsch. des I. Senats des sächs. OVG. v. 26. 8. 1902.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.